



tecniche normative

Pasquale Costanzo

**Osservazioni sparse a margine delle proposte formulate dalla
Consulta trentina e dalla Convenzione altoatesina in merito alla
revisione dello statuto regionale***

SOMMARIO: 1. *Premessa*, – 2. *Lo statuto regionale come fonte (aspetti formali)*. – 3. (segue) *la novità di un preambolo*. – 4. (segue) *spunti di drafting*. – 5. *Un’“actio finium regundorum” (statuto e leggi statutarie)*. – 6. *Norme di (mera) attuazione?* – 7. *Una revisione già dietro le spalle (regge il cd. Patto di garanzia)*. – 8. *Corsi e ricorsi dell’Accordo De Gasperi-Gruber*. – 9. *L’ancoraggio europeo dell’autonomia*. – 10. *Il “posto” della Costituzione ...* – 11. *... e delle leggi statali*.

1. Premessa.

La presente riflessione verte su alcuni snodi problematici concernenti specificamente le fonti interessate dalle proposte formulate dalla [Consulta trentina](#) e dalla [Convenzione altoatesina](#) in merito alla revisione dello statuto regionale. In tale ambito, può infatti osservarsi come tali proposte esaminate diano (del tutto ovviamente) particolare risalto ai seguenti documenti normativi:

* *Sottoposte al dibattito su “Le autonomie speciali verso la revisione statutaria? Conferme ed innovazioni nelle prime ipotesi progettuali”, tenutosi all’Università di Trento il 18 giugno 2018. Ringrazio gli amici trentini per avermi coinvolto in questa brillante iniziativa ed in particolare Roberto Toniatti che ne è stata l’anima. Peraltro, il mio contributo ai lavori non potrà avere il rilievo di tutti gli altri per una serie di ragioni e principalmente in quanto non ho avuto la fortuna di vivere in prima persona l’intenso e complesso lavoro di preparazione del nuovo statuto di autonomia. Ciò premesso, può forse giustificarsi il fatto che le mie riflessioni siano condotte essenzialmente “da fuori”, sulla base sul testo delle proposte della Consulta trentina (d’ora in poi nel testo solo “-TN”) e della Convenzione altoatesina (d’ora in poi solo “-BZ”), gettando talvolta anche lo sguardo sul d.d.l. costituzionale Steger ed altri presentato proprio il primo giorno della XVIII legislatura. Una lettura critica della complessiva questione è fornita da A. Ruggeri, [Per un nuovo statuto del Trentino-Alto Adige \(chiose a margine di due documenti preparatori della riscrittura dell’atto\)](#), in [Consulta OnLine](#), *Studi 2018/II*, 420 ss.*



tecniche normative

- a) statuto speciale di autonomia
- b) leggi statutarie provinciali
- c) norme di attuazione dello statuto;

rilevando, per altro verso, anche il ruolo di alcune fonti internazionali e sovranazionali.

Sullo sfondo (ma non tanto) provano, per quanto di ragione, ad esercitare il loro “tradizionale” ruolo la Costituzione e le leggi statali.

2. Lo statuto regionale come fonte (aspetti formali).

Venendo subito allo statuto, focalizzerei l’attenzione su alcuni aspetti formali, attinenti ai modi della sua produzione.

Su punto, com’è noto, era già intervenuta la legge costituzionale n. 2 del 2001 parzialmente ridisegnando il procedimento di revisione dello statuto, col distinguere, all’art. 103 dello statuto stesso, quanto all’iniziativa, due distinti percorsi a seconda che essa sia esercitata da parte statale o da parte regionale.

Circa l’iniziativa regionale, può dirsi che vi sia stata una riconfigurazione del ruolo della regione, nel senso di condizionarne l’iniziativa alla proposta delle province, che ne predeterminano anche il tenore testuale.

Circa l’iniziativa statale (governativa e parlamentare), essa va ora sottoposta al parere, da rendersi entro due mesi, dei tre consigli interessati (regione e province) (sembrando peraltro smentire l’affermazione contenuta al punto B4 dell’ambito X-TN per cui questo tipo di revisione sarebbe quello “normale”).

Per il segmento finale della procedura si è poi provveduto a precisare, da parte dell’anzidetta legge costituzionale, che il *referendum* nazionale previsto dall’art. 139 Cost. non debba aver luogo.

Da parte della Consulta trentina, si propone ora l’inserimento nella procedura



tecniche normative

anche di una necessaria intesa tra Stato, regione e le due province (e in altro luogo viene altresì prospettato un intervento dei Comuni: B3, ambito IV-TN).

Si noti che una medesima proposta d'inserimento dell'intesa forte è recata dalla Convenzione altoatesina, che, a suo sostegno, adduce la circostanza che tale procedura fosse già stata previsto dal d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi nell'art. 39, bocciato nella provincia trentina, ma non in quella bolzanina (oltre che – si ricordi – nel d.d.l. costituzionale Berlusconi, anch'esso bocciato, del 2005).

V'è da ritenere però che anche qui si porrebbero, come in precedenza, seri problemi esegetici, a meno di non volere accedere all'idea di una sostituzione dell'attuale semplice parere con un analogo passaggio ma di natura vincolante.

È forse per tale ragione che, sul punto, serba il silenzio il [d.d.l. Steger e altri](#), evidentemente ritenendo già adeguata o più pervia l'attuale situazione.

Anche per quanto mi riguarda, riterrei inopportuno che il potere di revisione costituzionale, già variamente modulato e condizionato in favore della regione subisca torsioni tali da sottrarlo nella pratica quasi completamente al piano nazionale a cui naturalmente appartiene. Oltre tutto, non potrebbe negarsi che un atteggiamento di grande riguardo per il piano regionale sia già stato mostrato abolendo l'ipotesi del referendum confermativo nazionale.

Il punto, di evidente grande spessore teorico-generale, non sembrerebbe sfuggito alla Consulta trentina quando rammenta che “ogni revisione o modifica dello statuto è destinata ad essere da ultimo approvata con legge costituzionale della Repubblica, divenendo espressione dell'integrazione nel sistema costituzionale complessivo” (punto A1, ambito I-TN).

Invece, sulla parte deconstituzionalizzata dello statuto, di cui all'art. 104, comma 1, la Consulta trentina riterrebbe necessario inserire un qualche ruolo diretto dei consigli provinciali, idoneo ad indirizzare i rispettivi esecutivi nella ricerca dell'accordo con il Governo circa la modifica da apportare. In questo senso, abbastanza singolare risulta che, per quanto riguarda le modifiche degli



tecniche normative

artt. 30 e 49 dello statuto, non venga meglio dettagliato un ruolo dei consigli provinciali considerata la tendenza complessivamente filoprovinciale delle modifiche proposte.

3. (*segue*) la novità di un preambolo.

Restando ancora sullo statuto, senza impingere nei contenuti sostanziali, mi sembra che un notevole rilievo vada attribuito alla predisposizione di un Preambolo, attualmente assente e invece presente in non pochi statuti ordinari.

Sulla necessità o meno di un preambolo per il *genus* “leggi” (tali sono anche gli statuti speciali), molto si è discusso, soprattutto con riguardo alla loro efficacia normativa, e mi pare esista una maggioritaria posizione, favorevole a non sottrarre questi testi all’indifferenza giuridica per attribuire loro solo una portata esclusivamente politica o filosofica. E ciò almeno ai fini, se non di una portata precettiva diretta ed immediata, sicuramente sul piano sia interpretativo dello stesso statuto, sia su quello di un eventuale valore parametrico delle formulazioni in questione

Mi pare tuttavia che la scelta manifestata dalla Consulta trentina non abbia come obiettivo solo un risultato di valore ermeneutico, ma si muova anche e soprattutto sul piano motivazionale e identitario, per cui se è vero che il preambolo “va inquadrato nell’ambito di norme giuridiche” e “prescrive indirizzi di azione a cui l’attività delle istituzioni deve orientarsi in maniera evolutiva, adeguata ai tempi e alle risorse”, esso può anche “essere utilizzato per affermare e condividere con la comunità nazionale la consapevolezza delle radici e delle ragioni storiche di una autonomia e di un sistema di autogoverno che ha tanto contribuito alla pacifica convivenza e al benessere di popolazioni diverse”, nonché per “delineare il quadro fondativo e legittimante dell’autonomia regionale



tecniche normative

speciale”.

Sicché, se pare di poter osservare come, in questo caso, l’effetto ermeneutico di cui s’è detto andrà in certa misura oltre le intenzioni, ciò che vorrei anche evidenziare è il tentativo di attribuire al preambolo un plusvalore normativo tale da sottrarlo alla stessa revisione costituzionale, come s’intende dall’“auspicio, formulato da alcuni, che il preambolo garantisca l’autonomia speciale in modo tale da sottrarlo alla possibilità di una sua soppressione o limitazione attraverso una revisione costituzionale”, a cui tuttavia si replica che un tale obiettivo non potrebbe “essere legalmente conseguito in maniera diretta con una affermazione specifica, ma viene piuttosto raggiunto nel momento stesso in cui un preambolo ben costruito fissa ed esplicita le ragioni specifiche che fondano l’autonomia speciale. Poiché lo statuto nuovo o riformato assumerà la forma di una legge costituzionale approvata dal Parlamento, è evidente che la sua ricezione in questa forma costituzionalizza quelle ragioni, rendendole con ciò stesso più forti e meglio garantite” (A2, ambito I-TN).

In questa stessa prospettiva, ancor con maggior trasporto, per così dire, si muovono le proposte della Convenzione altoatesina, che propongono di utilizzare il preambolo soprattutto per evidenziare gli ancoraggi normativi e ideali della specialità regionale, rispetto a cui la Costituzione repubblicana sembra giocare un ruolo di secondo rango o comunque paritetico con altre fonti richiamata (II-BZ) (può forse rappresentare in generale un dato significativo che, mentre nelle proposte trentine, il termine “Costituzione” compaia alcune decine di volte, per quelle altoatesine bastano le dita di un mano ...)

4 (*segue*) spunti di *drafting*.

La fonte statuto esibisce nelle proposte esaminate profili di *drafting* di



tecniche normative

indubbio interesse.

Si pensi esemplarmente all'espressa esigenza di chiarezza della fonte. Non che tale esigenza non debba valere per ogni altra fonte, ma, qui, la perspicuità delle disposizioni, costituendo anche la base "per la successiva normativa di attuazione e per la legislazione della regione e delle province autonome", perviene a soddisfare "il bisogno fondamentale che anche tutta la successiva e subordinata rete di norme attuative possa essere costituita in modo univoco ed adeguato (A1, ambito III-TN).

In questo senso, si raccomanda di prestare attenzione anche alla sistematica, come nel caso in cui, "rispetto allo statuto vigente", si riveli opportuno "dare maggiore visibilità al riconoscimento delle minoranze linguistiche, concentrando la relativa disciplina in una apposita parte dello statuto riferita ai principi fondamentali dell'autonomia" (B1, ambito III-TN). Analogamente, si suggerisce di dedicare "un apposito articolo alla legge statutaria", "distinguendo fra i profili che riguardano la procedura per la sua approvazione e quelli sostanziali" (B1, ambito VI-TN); o ancora di "concentrare in un "articolo sull'Europa i principi della partecipazione al processo decisionale dell'Unione europea e dell'autonoma attuazione del diritto dell'Unione, tenendo conto del ruolo proprio della regione e delle province.

È ancora l'Europa ad offrire spunti di tecnica legislativa, quando viene valutata positivamente l'ipotesi di "adeguare dal punto di vista linguistico il testo dello statuto all'evoluzione del diritto dell'Unione europea", come nel caso del termine "cittadini" da integrare, se del caso, con "e persone ad essi equiparate dal diritto UE" o dei termini "precedenza nel collocamento del lavoro" e "scambio di prodotti con l'estero", a seguito di "un lavoro di analisi giuridica e testuale" (B3 della parte II, ambito IX-TN).

Più in generale, passa attraverso un generale riordino delle competenze attribuito allo statuto, "aggiornare e riallineare le competenze attribuite alla



tecniche normative

regione e alle province autonome, incluse quelle risultanti dalla riforma del Titolo V Parte seconda della Costituzione in relazione alla clausola di maggior favore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”, inserirvi “le indicazioni fondamentali relative a competenze oggi fondate sulle norme di attuazione o su delega da parte dello Stato”; e statuire sulla “competenza provinciale nelle materie sulle quali non vi è oggi una generale competenza autonoma” (A. Premessa, ambito VII.TN).

5. Un “*actio finium regundorum*” (statuto e leggi statutarie)

Di un qualche riassetto delle fonti regionali, che di necessità sarà indotto dalla revisione, colpisce l’intensità con cui lo statuto è sollecitato a chiarire i suoi rapporti con la “legge statutaria” (*rectius*: le leggi statutarie di entrambe le province speciali).

A queste ultime fonti, la legge costituzionale n. 2 del 2001, che aveva provveduto ad istituirle, ha attribuito, riformando l’art. 47 dello statuto speciale in parola, di determinare la disciplina di istituti fondamentali e caratterizzanti per il governo democratico della regione, mediante scansioni procedurali rinforzate rispetto ad una qualsiasi legge provinciale e diverse da quelle previste per l’approvazione dello statuto (commi 4, 5 e 6). Per altro verso, l’esercizio di tale nuova attribuzione di carattere legislativo incontra, oltre al limite ovvio della Costituzione nei termini peraltro di un’imprecisata “armonia” con essa, anche quello costituito dai principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, dagli obblighi internazionali e dalle disposizioni del Capo II del Titolo II del medesimo statuto.

Ora, prescindendo in questa sede da tale problematica, può notarsi che le proposte trentine si caratterizzano per la raccomandazione di attribuire alla fonte



tecniche normative

“ulteriori contenuti” attinenti alla forma di governo provinciale (B3, ambito VI-TN). E ciò – a quanto sembra emergere – in ragione della maggiore elasticità conferita alla legge statutaria rispetto allo statuto, pur condividendo con questo un plusvalore istituzionale rispetto alla legislazione provinciale ordinaria. Elasticità che, come in effetti è avvenuto, è capace di dar luogo a fisionomie organizzative non coincidenti tra le due province.

Anche per questa fonte, può rilevarsi l'esortazione ad una particolare chiarezza nella formulazione e nella sostanza delle relative previsioni, tanto più per una disciplina formulata in termini di principi, che spetterà alla legge provinciale ordinaria di applicare e di sviluppare (B3, ambito VI-TN).

Il grado di adesione all'attuale configurazione procedurale e sostanziale delle leggi statutarie può forse apprezzarsi sul versante altoatesino dall'assenza di specifica attenzione per il tema, a parte un accenno anche qui alla valorizzazione dei contenuti nella direzione di forme di democrazia partecipativa, che peraltro a Trento si preferisce riservare direttamente allo statuto (rispettivamente VI-1 lett. c)-BZ e B3, ambito V-TN). Sul punto non si pronuncia invece il ridetto d.d.l. Steger e altri.

6. Norme di (mera) attuazione?

L'art. 107 del vigente statuto disciplina la speciale fonte delle norme di attuazione dello statuto stesso, definendone minutamente le modalità di produzione, limitando peraltro al solo lemma “attuazione” l'indicazione della funzione e indicando genericamente lo statuto come ambito competenziale della funzione. Ciò che ha, com'è noto, consentito alla Corte costituzionale di estendere nel tempo e nello spazio le attribuzioni della fonte, oltre che di caratterizzarla, alla bisogna, come parametro interposto di costituzionalità. Parallelamente la



tecniche normative

competenza testualmente consultiva, che la stessa disposizione statutaria attribuisce alle commissioni paritetiche ivi indicate, è stata dalla Corte convertita in una più pregnante competenza deliberativa, sia pure propedeutica all'emanazione dei decreti legislativi di pertinenza.

Anche se non sono mancate nel tempo critiche per gli esiti di disfavore per la specialità regionale, che una certa complicazione e lentezza delle procedure avrebbero prodotto, non risulta che l'esistenza della fonte sia stata mai seriamente contestata, valutandosene probabilmente anche il benefico ritorno, al di là del piano della produzione giuridica, come perenne sede di dialogo e camera di compensazione nella dialettica, qualche volta aspra, tra Stato e regione autonoma.

Non sorprende pertanto che, sul punto, le proposte sia della Consulta trentina, sia della Convenzione altoatesina facciano chiaramente intendere la volontà di preservare lo strumento legislativo come efficace usbergo della specialità, suggerendosi anzi di “riconoscere esplicitamente nello statuto il ruolo delle norme di attuazione nel precisare la definizione delle materie e nel dettare ulteriori disposizioni rivolte ad assicurare la competenza autonoma” (B2, ambiti VII-TN e IX-TN); o ancora “di fronte alla difficoltà di fissare nello statuto regole che valgano per qualunque materia”, si suggerisce di prevedere “un ulteriore ruolo alle norme di attuazione, quali forme negoziali e pattizie che consentono di regolare e precisare gli ambiti della competenza autonoma e l'impatto sull'autonomia legislativa delle clausole generali di competenza statale (B3, ambito VII-TN).

Emerge, poi, nelle medesime proposte, l'intendimento non solo di consolidare l'*acquis* della prassi e della giurisprudenza costituzionale circa l'accennata riconfigurazione in termini deliberativi delle attribuzioni consultive delle commissioni paritetiche, ma anche di ottenere garanzie in ordine a tempi certi per l'emanazione dei decreti (si è appena al disagio provocata dalla lungaggine dei tempi, denominato qualche volta come “specialità negativa”), prospettandosi persino qualche automatismo in caso mancata adozione delle norme di attuazione



tecniche normative

nel termine previsto.

Si segnala invece un netto contrasto tra le due province, allorché, da parte della Consulta trentina, viene auspicato un maggiore coinvolgimento a livello di indirizzo e informativo dei consigli nella procedura di produzione normativa di dette norme (B, 1-2, ambito X), mentre la Convenzione altoatesina, argomentando dalla loro natura pattizia, perora decisamente il mantenimento esclusivo del ruolo degli esecutivi.

7. Una revisione già dietro le spalle (regge il cd. Patto di garanzia).

Prima di arrivare ad alcune osservazioni a proposito delle fonti “esterne”, può non essere inutile svolgere una breve considerazione su un altro meccanismo rilevante per la fisionomia del possibile nuovo statuto.

Sembra infatti che le proposte sul tappeto registrino un perdurante consenso circa l’equilibrio raggiunto mediante il cd. Patto di garanzia stipulato tra Stato e province autonome. Ci si riferisce ai noti Accordi di Milano del 2009 e di Roma del 2014, poi rifluiti, rispettivamente, nella l. n. 191 del 2009 e nella l. n. 190 del 2014, che hanno introdotte modifiche corrispondenti nell’art. 79 dello statuto, che prevede ora l’obbligo del cd. sistema territoriale regionale di concorrere al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e di solidarietà e all’esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea.

Tale concorso tuttavia è stato stabilito in maniera certa, con garanzie di stabilità per i futuri bilanci provinciali e con il pieno riconoscimento dell’autonomia finanziaria regionale e provinciale in materia di coordinamento della finanza pubblica (tanto che notoriamente tale risultato ha comportato il ritiro di numerosi ricorsi promossi dalle province davanti alla Corte costituzionale).



tecniche normative

Ebbene, occorre sottolineare che nessuna delle proposte avanzate tenda a revocare in dubbio il Patto, rinvenendosi anzi, in quelle trentine, l'affermazione per cui “dopo le ultime modifiche le norme in materia finanziaria contenute nello statuto [hanno] raggiunto un assetto in grado di dare sufficienti garanzie di continuità e di prevedibilità dei flussi finanziari.” (A1, ambito VIII-TN).

8. Corsi e ricorsi dell'Accordo De Gasperi-Gruber.

Ragionando poc'anzi del preambolo e del ruolo non di prima grandezza che sembra caratterizzare la Costituzione in quello altoatesino, si sarebbe potuto anche a far cenno alla posizione espressa nella della relazione di minoranza Bizzo, che, ragionando sempre dei contenuti del preambolo, associa in certo senso la Costituzione alle norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 266 del 1992, considerate non come “le altre”, poichè propedeutiche “all'approvazione, da parte dei Governi e dei Parlamenti italiano ed austriaco, della cd quietanza liberatoria” rispetto alle obbligazioni assunte dall'Italia con l'accordo di Parigi del 1946. Ma non si tratta, rispetto alle due proposte qui esaminate, di un isolato riferimento al ruolo attribuito all'accordo De Gasperi - Gruber nella dinamica fondatrice e legittimante dell'assetto costituzionale della regione Trentino-Alto Adige.

Ciò che però preme rimarcare è come tale ruolo, sicuramente implicito nell'assetto in questione (specie dopo il cd. secondo statuto, che aveva fatto seguito alle due risoluzioni del 1960 e del 1961, con cui l'ONU aveva invitato Italia e Austria a dare consensuale applicazione all'Accordo predetto), non ha mai ottenuto un riconoscimento espresso nello statuto di autonomia fino ad oggi.

Di qui il plusvalore almeno politico che si voluto fino ad oggi attribuire ad una fonte subordinata, quale è in realtà il d.lgs. n. 266 del 1992, che nel chiudere la questione altoatesina, espressamente “ricollega” (art. 1, comma 2) all'accordo



tecniche normative

parigino la speciale autonomia della regione e delle province autonome.

Si comprende, dunque, come l'occasione della novellazione dello statuto possa essere colta per l'elevazione di rango di tale riferimento internazionale, da inserirsi, secondo le proposte della Convenzione altoatesina, immediatamente nel preambolo (II-BZ). Una simile posizione appare condivisa anche dalla Consulta trentina che, in relazione all'accordo De Gasperi-Gruber, ragiona di "cornice" entro la quale "La regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, formata da territori alpini ove convivono le persone e le popolazioni di lingua italiana, tedesca, ladina e mistilingui, e le comunità delle province di Trento e di Bolzano che la compongono godono di speciali condizioni di autonomia", annettendo però evidentemente all'atto internazionale potenzialità autonomistiche meno circoscritte (*stricto iure*, infatti, l'Accordo si occupa direttamente solo degli "abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano e quelli dei vicini comuni bilingui della provincia di Trento" onde salvaguardarne "il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico").

Insomma, il nuovo statuto porrebbe termine in ogni caso ad una vicenda per cui l'Accordo, da una situazione originaria di pratica indifferenza, quando non di aperta ostilità, sarebbe finalmente oggetto di sussunzione formale e materiale in un atto interno di rango costituzionale.

Esito questo, a ben vedere, *double face*, visto che, per una sorta di nemesi storico-culturale, nelle proposte trentine, lo stesso accordo sembra addirittura poter fare argine all'evocazione di altri atti internazionali, quali specificamente l'art. 1 dello statuto ONU, che proclama il principio dell'autodeterminazione dei popoli, o, come apertamente si afferma, parare la messa in campo di "scenari storici discutibili" (A2, ambito I-TN).

Per vero, il richiamo al principio internazionale si rinviene più visibilmente nelle proposte altoatesine, anche se con la segnalazione di dissensi sul punto (II-BZ). Ed infatti, in alcune relazioni di minoranza, la contrarietà al suo inserimento



tecniche normative

è, tra l'altro. motivata sia in quanto esso "assumerebbe un chiaro significato politico, indicando la possibilità di avviare un percorso diverso dall'autonomia e così rimettere in discussione la soluzione sancita dall'Accordo De Gasperi-Gruber e da successive decisioni libere e democratiche (Dello Sbarba e Laura Polonioli), sia perché esso, negando il concetto stesso di autonomia, "cancellerebbe gli ultimi decenni di storia democratica di questa terra, riportando l'orologio della storia al tempo in cui a prevalere non era la forza della ragione ma la ragione della forza e della violenza (Bizzo)".

9. L'ancoraggio europeo dell'autonomia.

Un cenno, anche se palesemente troppo scarno, occorre ora fare allo scenario eurounitario nella discussione in atto.

Limitandoci ancora una volta al dato formale, la sensibilità per le questioni sovranazionali europee appare manifesta nelle proposte sia della Consulta trentina, sia della Convenzione altoatesina. Anzi, partendo dagli sporadici richiami già presenti nel vigente statuto, esse rappresentano con buona efficacia l'esigenza di conferire al fenomeno eurounitario la necessaria visibilità nel tessuto statutario (ma anche reciprocamente, sul contesto eurounitario, della peculiare situazione giuridico-istituzionale *de qua*; si pensi esemplarmente alla proposta della Convenzione altoatesina di un seggio riservato a Bolzano nel Comitato delle Regioni UE: 1A, IV-BZ).

Comunque sia, sembrerebbe anche fuori discussione, nelle proposte stesse, la compatibilità, o addirittura la complementarità, tra piano autonomistico e piano eurounitario (ambito IX-TN). Da parte trentina, anzi, è talvolta persino considerato "contraddittorio richiamarsi insieme all'Unione europea, espressione della collaborazione di un insieme determinato di Stati sovrani, e a un principio di



tecniche normative

autodeterminazione rivolto a contraddire tale sovranità” (A2, ambito I), laddove, tuttavia, la Convenzione altoatesina preferisce individuare nei principi dell’Unione europea un ulteriore livello di garanzia per l’autonomia e per la tutela delle minoranza linguistiche (II-BZ).

Nella relazione di minoranza Toniatti, si osserva però la singolarità del mancato riferimento, da parte altoatesina, ad un atto che sarebbe assai più pregnante e diretto *in subiecta materia* e cioè la “Convenzione-Quadro per la protezione delle minoranze nazionali” del Consiglio d’Europa del dicembre 1994. Tale documento internazionale sancisce infatti che “ogni persona che appartiene ad una minoranza nazionale ha diritto di scegliere liberamente se essere trattata o non trattata in quanto tale, e nessuno svantaggio dovrà risultare da questa scelta o dall’esercizio dei diritti ad essa connessi”. Ma, come si fa intendere, anche l’omissione è di per se eloquente, dato che la Convenzione assicura quella protezione “secondo il disposto di legge e nel rispetto dell’integrità territoriale e della sovranità nazionale degli Stati”, Insomma, ciò che starebbe più a cuore non sarebbe la tutela delle minoranze in quanto tale, sibbene quello la loro disconnessione da una realtà sovrana solo sopportata

10. Il “posto” della Costituzione ...

Nell’attuale statuto di autonomia, il richiamo alla Costituzione, o meglio ai suoi principi, come “base” e quindi matrice originaria dell’assetto regionale del Trentino-Alto Adige compare (del tutto logicamente) sin dal primo articolo, orientando da subito l’interpretazione e l’applicazione del testo quanto a poteri e limiti.

Un analogo richiamo, anche se il lessico ha permesso variazioni interpretative sul tema, si rinviene nell’art. 4, in cui è disciplinata la potestà legislativa più



tecniche normative

ampia della regione, ossia quella esclusiva (ed “escludente” appunto di regola le leggi statali, ma non la Costituzione). Per le altre potestà legislative astrette da ulteriori limiti, vale ovviamente *a fortiori* quella testé ricordata dell’art. 4.

L’integrità della Costituzione è poi presidiata nei confronti di atti eversivi eventualmente perpetrati dai consigli provinciali ed indirettamente *in toto o pro quota* dallo stesso consiglio regionale dalla possibile sanzione dello scioglimento *ex art. 49-bis* (che disciplina altresì la rimozione dei presidenti provinciali per analoghi motivi, mentre per il presidente della regione provvede invece diversamente l’art. 38).

Per le leggi regionali e provinciali di dubbia costituzionalità opera poi il controllo di costituzionalità indicato negli artt. 84 e 97 (il reciproco, in un certo senso, trova posto nell’art. 98).

Infine, la Costituzione non manca ancora di orientare diverse funzioni e meccanismi regionali e provinciali (artt. 26, 47, 48-*bis*, 75-*bis*).

Ora, il quadro testé descritto non sembra fundamentalmente contraddetto o attenuato nelle proposte della Consulta trentina, che conserva dunque alla Costituzione l’attuale “posto” detenuto nella trama statutaria.

Una considerazione parzialmente diversa sembra invece doversi fare per le proposte della Convenzione altoatesina. Abbiamo già detto del preambolo, in cui l’unicità e la specialità dell’autonomia dell’Alto Adige figura quale espressione di un principio fondamentale della Costituzione, affermandone nel contempo la sottrazione alla revisione costituzionale: l’intendimento scoperto è quello dunque di far riconoscere al principio natura “originaria” in quanto non sovrastato dalle regole sostanziali e procedurali della Carta. Ancora, nel preambolo, nell’affermare la rilevanza dei diritti e delle libertà delle persone in generale e, in particolare, delle persone appartenenti a minoranze, le pertinenti prescrizioni costituzionali esibiscono, nell’ordine delle precedenze, prima il diritto internazionale e sovranazionale, seguiti poi, non dalla Costituzione documentalmente identificata,



tecniche normative

ma da un generico diritto costituzionale. Ed altro similmente qua e là si potrebbe rilevare.

Ma più appariscente è forse la proposta di sottoporre l'esercizio della funzione legislativa provinciale esclusiva, diversamente dalla situazione in atto, ai soli "principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale", argomentandosi sulla "natura speciale dell'ordinamento autonomo" in quanto regime di deroga a quello generale disposto dalla Costituzione repubblicana", lasciando anche qui intravedere l'idea di una coesistenza di ordinamenti entrambi dotati di una qualche paritaria originarietà.

Ma, a ben vedere, questo squilibrio tra Costituzione e statuto non fa che riflettere l'assetto nemmeno spiccatamente federalista, ma più propriamente paraconfederale proposto, sui cui, data l'economia del lavoro, non è qui possibile ragionare ulteriormente. Ancor più radicalmente (e tutto sommato meno ambiguamente), si determinano sul punto le proposte dell'articolato Steger ed altri, in cui (per farla breve) è omissa anche il riferimento ai predetti principi fondamentali.

11. ... e delle leggi statali.

Nel vigente statuto di autonomia sono talvolta citate leggi statali, ma non vi avviene mai che si provveda anche a determinarne la competenza materiale.

In questo senso, le proposte sia della Consulta trentina, sia della Convenzione altoatesina esibiscono una rilevante novità, ossia la disciplina integralmente rilasciata allo statuto del riparto di competenza legislativa tra Stato e province.

Non sappiamo precisamente quali effetti imprevisti tale circostanza potrebbe in pratica produrre, ma certamente se ne può già ora cogliere l'anomalia in punto di teoria generale. Che la competenza legislativa dello Stato trovi puntuale



tecniche normative

definizione in una legge, sia pur costituzionale, ma non riconducibile al quadro generale della Costituzione dello Stato, a cui soltanto parrebbe necessario riferirsi per cogliere (almeno) gli snodi istituzionali chiave dell'ordinamento, sembra infatti di per se stessa una forzatura corriva con la politica ed un inutile equivoco precedente.

Certo: si potrebbe replicare che come si atteggi la competenza legislativa dello Stato nei confronti di ogni singola regione speciale si desuma (si debba desumere) già ora in via residuale dal corrispondente statuto, ma è altrettanto indubbio che l'art. 116, comma 1, attribuisce agli statuti speciali di disegnare le particolari forme e condizioni di autonomia delle regioni interessate e non di dettare le regole sulla dimensione di quella statale, che poi semplice autonomia non è, ma (è persino banale ricordarlo) piena sovranità.

Quantomeno di un rovesciamento funzionale tra fonti sia dunque consentito parlare ...